KAMUDA STRATEJİK PLANLAMAYA DAYALI PERFORMANS YÖNETİMİ: TÜRKİYE UYGULAMASI VE SORUNLAR

Şeref EFE*

ÖZET

Gelişmiş batı demokrasilerinde kamu yönetiminde verimliliği sağlama kaygısı performans yönetimi uygulamalarının temelini oluşturmaktadır. Performans yönetimi özünde kamuya tahsis edilen kaynakların daha iyi kullanılması üzerinde yoğunlaşmakta ve verimlilik yanında etkililik ve ekonomiklik kriterlerini de içermektedir. Türkiye'de performans yönetimini geliştirme çabaları 2002 öncesi dönemde bazı kuruluşların dar kapsamlı uygulamaları ile sınırlıdır. Kamu yönetimi reformunun önemli bir bileşeni olan ve 2005 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve performans raporlama süreçlerini içeren kapsamlı bir sistem düzenlenmiştir. Ne var ki stratejik yönetim sistemi olarak da adlandırılan bu sistemin beklendiği üzere uygulamada kamu kuruluşlarının kaynaklarını daha iyi kullanmalarına katkı sağladığı kuşkuludur. Bu, bir yandan kuruluşlara kaynakları üzerinde yeterli tasarruf serbestliğinin sağlanamamasından, diğer yandan da stratejik yönetim sisteminin temel unsurlarının uygun bir şekilde düzenlenip işletilmemesinden ve geliştirilmemesinden kaynaklanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Performans Yönetimi, Stratejik Yönetim, Verimlilik, Etkililik, Performans Denetimi.

PERFORMANCE MANAGEMENT BASED ON THE STRATEGIC PLANNING AT THE PUBLIC SECTOR: TURKISH EXPERIENCE AND THE PROBLEMS

ABSTRACT

The concern of ensuring efficiency in public management constitutes the base of performance management applications in developed western democracies. In its essence, performance management concentrates on using the resources allocated to the public wisely and it incorporates effectiveness and economy criteria as well as efficiency. Attempts to develop performance management were limited to partial implementation by some institutions in Turkey before 2002. As one of the most important components of public administration reform, the Law No: 5018 on Public Financial Management and Control which came into force in 2005, introduced a comprehensive system that included strategic planning, performance based budgeting and reporting on performance. However, it is doubtful that this system which is also called as strategic management system, contributed to the effective use of public resources by the public institutions in practice as expected. That was mainly because the institutions were not provided with enough flexibility to use their resources as well as the main elements of strategic management system were not adequately designed, developed and implemented.

Keywords: Performance Management, Strategic Management, Efficiency, Effectiveness, Performance Audit.

---

* Sayıştay Uzman Denetçisi

GİRİŞ

Performans yönetimi konusundaki çalışmaların gelişmiş batı demokrasilerinde uzun bir geçmişi varsa da ülkemizde bu konuda uygulamaya dönüşebilen kapsamlı örnekler oldukça yenidir. 1990'larda ve 2000'li yılların başlarında bazı kamu kuruluşlarında, pilot uygulama niteliğinde dar kapsamlı bazı uygulamalar yapılmıştır. Bu konuda ilk esaslı ve sistematik adım 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile atılmıştır. 2003 yılında çıkarılan KMYKK'da yer alan stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye ilişkin düzenlemelerle tüm kamu kuruluşlarını içine alan bir performans yönetimi sistemi oluşturulması hedeflenmiştir.

Performans yönetiminin 1980'lerden itibaren yaygınlaşması Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ: New Public Management) yaklaşımı ile yakından ilgilidir. YKİ yaklaşımını doğuran temel kaygılar arasında etkililik, verimlilik, ekonomiklik kavramları öne çıkmaktadır (Ömürgönülşen, 1997: 516-517). Bunlara ilave olarak 1990'lardan itibaren şeffaflık, hesap verebilirlik ve iyi yönetişim amaçlı çabalar yoğunlaşmış ve küresel ölçekte yaygınlaşan kamu yönetimi reformlarının itici gücü olmuştur. Kamu yönetiminde söz konusu amaçlara ulaşmak için performans hedeflemesi, performans göstergeleri, performans ölçümü ve değerlendirmesi önemli yönetim araçları olarak görülmektedir.

Türkiye'de son on yılda iktidarda bulunan hükümetler YKİ yaklaşımı doğrultusunda kamu yönetimi reformuna kalkışırken kamuda performans yönetimine geçişi, reform çalışmalarının odağına yerleştirmişlerdir. 2003 ve 2004 yıllarında tasarlanan kamu yönetimi reformu, Mecliste kabul edilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi sonucu gerçekleştirilememiştir. Ancak, reformun önemli bir bileşenini teşkil eden KMYKK ile kamu kuruluşlarında performans yönetimi uygulaması için temel düzenlemeler yapılmış ve bu şekilde performans yönetimi sistemi ana unsurları itibariyle yasal düzeyde oluşturulmuştur.

Yapılan düzenlemelerle birlikte kamu kuruluşlarında fiilen yürütülmekte olan performans yönetimi uygulaması üzerinde dikkatle durmak gerekir. Bu çerçevede kurgulanan sistemin etkili bir performans yönetimi uygulamasını ne ölçüde desteklediği, kuruluşların performans yönetimini nasıl algıladığı ve uyguladığı, uygulamada ne tür sorunlarla karşılaşıldığı ve en önemlisi başta performans esaslı bütçeleme olmak üzere performans yönetimi uygulamalarının beklenen sonuçları verip vermediği hususları araştırılmaya değer görülmektedir.

Bu çalışma yukarıda belirtilen hususların araştırılmasına ve aydınlatılmasına katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda performans yönetiminin temel kavramları ve gelişimi kısaca özetlenerek Türkiye'de kamuda stratejik planlamaya dayalı performans yönetimi uygulama girişimi incelenmektedir.

1. PERFORMANS YÖNETİMİNİN TEMEL KAVRAMLARI

Performans, esas olarak bir işin yapılmasını ifade eder. Türk Dil Kurumu sözlüğünde "performans" kelimesinin karşılığı "başarım" olarak verilmektedir (Büyük Türkçe Sözlük, 2012). Bu karşılık, kelimenin kullanımının genellikle iyi performans, yüksek performans, kötü performans gibi olumlu-olumsuz bir değerlendirme içermesi bakımından anlamlıdır. Kamu yönetimi alanında performans terimi daha çok bireysel düzeyde algılanmakta ve çalışanların kurumsal amaçları etkileyen, ilgilendiren davranışı olarak anlaşılmaktadır (Aguinis, 2009: 78). Türkiye'de KMYKK ile uygulamaya konulan performans yönetimi sisteminde ise performans bireysel değil kurumsal ölçekte ele alınmakta, insan kaynakları yönetimi ile sınırlı olmaksızın kurumsal başarıya odaklanmaktadır.

Performans yönetiminde kullanılan temel kavramlardan biri de performans göstergesidir. Performans hedeflerine ulaşılıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar performans göstergeleri olarak tanımlanmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2009: 6). Sayıştayın 2000 tarihli bir yayınında ise daha farklı bir tanım kullanılmış olduğu dikkati çekmektedir: "(Performans göstergesi) performans veya çıktı hakkında bilgi veren istatistiktir. Açık ve kesin ölçüm yapılmadığı veya açık sebep sonuç ilişkilerinin gösterilemediği hallerde performans göstergeleri kullanılabilir" (Sayıştay, 2000b:50). Ölçüm yapılabilecek durumlarda performans göstergesine ihtiyaç olmadığı izlenimini doğuran bu tanımın isabetli olmadığı düşünülmektedir. Yine de bu tanım daha sonraki mevzuata ve uygulamaya yansımıştır. Devlet Planlama Teşkilatı'nca (şimdi Kalkınma Bakanlığı) çıkarılan "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu"nda yukarıdaki tanıma benzer bir şekilde "[h]edeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gereklidir." denilmektedir (DPT, 2006: 36). Diğer yandan aynı Kılavuz'da stratejik hedeflerin ölçülebilir olması gerektiğinin ifade edilmesi (DPT, 2006: 34) hedeflerle göstergelerin uyumu konusunda düzenlemelerde bir çelişki ya da en azından karmaşa bulunduğunu göstermektedir.

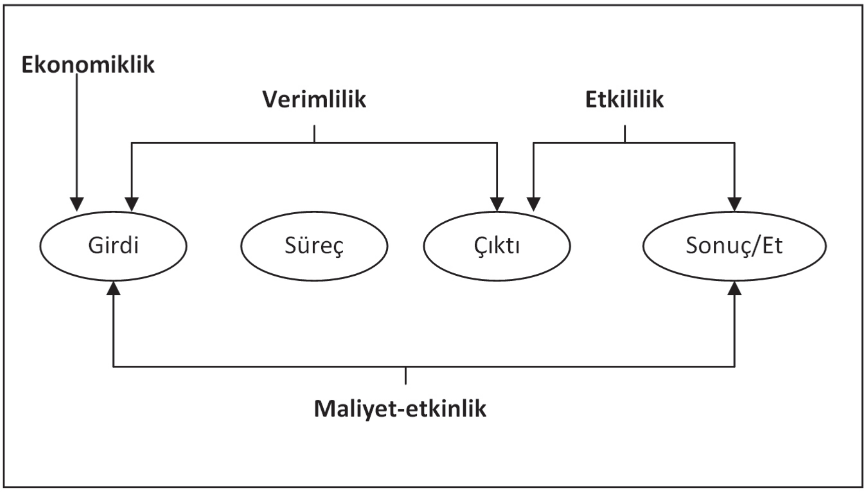
Performans yönetimi kavramı "örgütlerde tüm çalışanları performansın sürekli gelişimini hedefleyen ortak amaçlarda birleştirmeyi ve bu amaçlara ulaşmak için gerekli planlama, ölçme, yönlendirme, kontrol işlerini, yönetimin diğer işlevleri ile eşgüdümlü olarak yürütmeyi öngören bir yönetim biçimi" olarak tanımlanmaktadır (Sayıştay, 2000b:51). Performans yönetimi özünde örgütün kaynaklarının önceden belirlenen performans hedefleri doğrultusunda planlanmasını, yönetilmesini ve izlenerek değerlendirilmesini içermektedir.

Performans yönetiminin temelinde herhangi bir örgütteki girdi-çıktı-sonuç unsurları arasındaki ilişkileri ifade eden ekonomiklik *(economy),* verimlilik *(efficiency)* ve etkililik *(effectiveness)* kriterleri yer alır. 1980'lerde kullanımı yaygınlaşan bu üç

kavram ingilizce 3E kısaltmasıyla da ifade edilmekte ve performans kriterleri olarak bilinmektedir.

Ekonomiklik girdiye odaklanır ve kullanılan kaynakların miktarı ile ilgilidir. Genellikle teknik verimlilik olarak tanımlanan **verimlilik** girdi-çıktı ilişkisini ifade etmektedir. **Etkililik** ise gerçekten başarılan iş ve faaliyetlerin sonuçlarına ya da etkilerine işaret eder (Rutgers and van der Meer, 2010: 3). Performans yönetiminin temel unsurları ve kriterleri arasındaki ilişki yalın haliyle Şekil 1'de gösterilmektedir.

Şekil 1: Performans Yönetiminin Temel Unsurları ve Kriterleri



Kaynak: Rutgers and Van der Meer, 2010: 3

2. PERFORMANS YÖNETİMİNİN KAVRAMSAL GELİŞİMİ

Kamuda performans yönetiminin tarihsel gelişimi verimlilik *(efficiency)* kavramına dayandırılabilir. Verimlilik, yüz yılı aşkın bir süredir kamu yönetiminin ve kamu yönetimi reformlarının en önemli amacı ya da amaçlarından birisi olarak görülmüştür (Schachter, 2007: 800). Diğer yandan verimliliğin esas amaç olmadığını, ikincil derecede olup amaca en az maliyetle ulaşmayı sağlayan bir araç olduğunu ileri sürenler de vardır (bkz. Rutgers &Van der Meer, 2010: 6).

Weber'in yasal ussal egemenlik anlayışına dayalı "ideal bürokrasi" kavramında bir yönüyle verimliliğe atıf yapılmaktadır. Bürokrasi geleneksel yönetim aygıtlarından daha verimli çalışan bir kurumdur. Bürokratik yönetim yapısının temel nitelikleri onu geleneksel ve karizmatik yönetim yapılarından daha verimli kılmaktadır. Düzenli işbölümü, hiyerarşi, kurallar, resmiyet, liyakat esasına göre istihdam, kariyer olarak memuriyet bu nitelikler arasında sayılabilir (Leblebici, 2008: 103).

Özel sektörle ilgili örgüt çalışmalarında verimlilik kaygısı öne çıkmış, makineye benzetilen örgütlerin teknik verimliliğini artırmak en önemli amaç haline gelmiştir. Bu hususta Frederick W. Taylor'ın 20. yüzyılın başlarında geliştirdiği bilimsel yönetim yaklaşımını önemli bir aşama olarak belirtmek gerekir. Bu yaklaşımın odak noktası "verimliliği artırma" konusu olmuştur (Taylor, 1911: 3). Bilimsel yönetim yaklaşımında temel olarak standart hale getirilen yöntemlerle çalışanların verimliliğinin artırılabileceği, yani en az girdi ile en çok çıktıyı verecek hale getirilebileceği ileri sürülmektedir (Leblebici, 2008: 105).

Kamu sektörünün verimli çalışmadığına ilişkin süregelen eleştiriler performans yönetimine yönelişin altında yatan en önemli sebeplerden biridir. Kamuoyunda kamu sektörünün performansına ilişkin görüşler genellikle olumsuzdur. Kamuoyu araştırmaları vatandaşların genel olarak hükümetlerin performans düzeylerini onaylamadıklarını göstermektedir (Hastings ve Hastings'ten aktaran Ömürgönülşen, 2002: 100). Kamu kuruluşlarının hantal olduğu, talepleri yanıtlamakta geciktiği, işlerin aşırı düzeyde kırtasiyeciliğe boğulduğu, kamu kaynaklarının israf edildiği ve verimsiz kullanıldığı, arzu edilenin aksi sonuçlar ortaya çıktığı ve kamu yönetiminin giderek şişkinleştiğine ilişkin yaygın bir kanaat ortaya çıkmıştır (Caiden, 1991: 487). Bu kanaati destekleyen sistematik çalışmalar da bulunmaktadır; örneğin, özel sektörün çöp toplama, toplu taşıma gibi işleri kamu sektöründen çok daha düşük maliyetlerle yaptığı sonucuna varan karşılaştırmalı araştırmalar vardır. Ancak, kamunun özel sektörden daha verimsiz olduğuna ilişkin kesin bir kanıt ortaya konulamamaktadır. Çünkü bazı araştırmalar kamunun daha verimli çalıştığına ilişkin örnekleri ortaya çıkarmakta; diğer yandan birçok kamu hizmeti ise farklı nitelikte olduğundan özel sektör hizmetleri ile karşılaştırılamamaktadır. Yine de eldeki kanıtların ağırlığı kamunun özel sektörden daha verimsiz çalıştığına ilişkin yaygın kanaati destekler niteliktedir (Stiglitz, 1999: 198-199).

Söz konusu olumsuz kanaatin oluşmasında bir haklılık payı olabileceğini göz önünde tutarak şu soruyu sormak gerekir: Kamu kuruluşları niçin özel sektörden daha verimsiz çalışırlar? Bu sorunun cevabı kamuda verimliliğin artması için yönetim sisteminde nasıl değişiklik yapılması gerektiğine, dolayısıyla performans yönetiminin hangi unsurlar üzerine kurulabileceğine ışık tutacaktır.

Kamu kuruluşlarının verimsiz olmalarına yol açabilecek nedenleri Stiglitz şu şekilde sıralamaktadır (1999: 200-206):

- **Kurumsal güdüler:** Kamu kuruluşları kar amacıyla çalışmadıkları için verimliliklerini artırma güdüsü zayıftır.

- **Personel sınırlamaları:** Kamu personelinin işe giriş, işten ayrılış ve çalışma şartları detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. Kamu kuruluşları özel sektör kadar kolaylıkla verimsiz personeli işten atamaz veya çok yararlı olacağı düşünülen kişileri işe alamaz.

- **Satınalma sınırlamaları:** Vergi verenlerin paralarını korumak adına kamu harcamaları ayrıntılı prosedürlere boğulmuştur. Kamu prosedürleri, harcama süreçlerini uzatmakta ve maliyetleri artırmaktadır. Örneğin, bir jet motoru alımında kamu prosedürlerinin fiyatı üçte bir oranında artırdığı rapor edilmiştir.

- **Bütçeleme sınırlamaları:** Özel sektör kuruluşları ihtiyaç duydukları yatırımları bütçelerine kolaylıkla dahil edebilirler. Oysa kamu kuruluşlarının bütçeleri yıllık olarak Meclis onayından geçmektedir ve değiştirilmesi oldukça güçtür.

- **Teşvik unsurlarının olmaması:** Verimliliğin artması bürokratlara önemli miktarlarda teşvik ödemesi sağlamamaktadır. Onlar açısından büyük bir organizasyonu yönetmek önemli görüldüğünden yönetiminde bulundukları organizasyonu büyütmeye, bütçelerini artırmaya çalışırlar. Bu şekilde verimlilik değil büyüme teşvik edilmiş olur.

- **Riskten kaçınma:** Bürokratlar hataların sorumluluğunu taşımamak için karar vermekten kaçınmakta ve her kararı uygun kanallar aracılığıyla almaktadır. Sorumluluktan kaçınma duygusu ağır bir kırtasiyeciliğe yol açmaktadır. Genel olarak kamu personeli hatalarına karşılık yaptırıma maruz kalırken, olumlu performansı aynı ölçüde değerlendirilmediğinden riskli işlere girişmeyerek hata yapma ihtimalini azaltmaya eğilimli olmaktadır.

Kamu yönetiminde verimsizliğin nedenlerini Drucker altı ölümcül günah olarak şu şekilde ifade etmektedir (Drucker, 1980: 103):

1. Kamu hizmeti programları için şaşaalı amaçlar belirlenmesi,
2. Bir önceliğe odaklanmaksızın aynı anda çok şey yapmaya çalışmak,
3. Kamu yöneticilerinin "büyük olan daha iyidir" inancıyla hareket etmesi,
4. Deneyip öğrenmek yerine dogmatik olarak ilk seferinde büyük ölçekte işe girişmek,
5. Geribildirim yoluyla deneyimlerden öğrenmemek,
6. Yanlış ve verimsiz uygulamalardan vazgeçmeyi becerememek.

Yukarıda sıralanan nedenler kamu yönetiminin verimsizliği kanaatini güçlendirmekte ve bununla paralel olarak kamu bürokrasisinin olumsuz imajını güçlendirmektedir. Kamu kuruluşlarına ve kamu hizmetlerine ilişkin bu tür olumsuz değerlendirmelere karşılık kamunun fiilen gerçekleşen verimliliğini ölçme ve nesnel olarak belirleme çabası önemli güçlükler içermektedir. Bu güçlükleri temel olarak iki başlık altında toplayabiliriz:

Kamu kuruluşlarının amaçlarının karmaşıklığı: Verimlilik kriteri teknik olarak tanımlandığı biçimiyle belirli bir kamu hizmetinin amaçları açısından önemli ya da ilgili olmayabilir. En az girdi ile en çok çıktıyı (üretimi) sağlamayı ifade eden verimlilik, genel olarak örgütün temel amacına ulaşmasında en önemli etken olarak

görülmüştür. Kar amaçlı kuruluşlarda verimlilik ile kar arasındaki ilişki doğrudan ve belirgindir. Ancak kamu kuruluşları ekonomik nitelikteki özel sektör kuruluşlarından farklı olarak kar dışında amaçlar güdebilmektedir (Kaplan ve Norton, 2007: 219). Bu amaçlar her zaman birbiriyle örtüşmemekte, hatta sıklıkla çatışabilmektedir. Örneğin, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bir yandan kömür gibi yerli kaynakların kullanımını artırmayı diğer yandan da çevreyi daha çok kirleten kaynakların –kömür de bunlardan biridir- kullanımını azaltmayı amaçlamaktadır (ETKB, 2010: 25, 29). Bu durum sadece politika yapıcı, stratejik nitelikte ya da düzenleyici kamu kuruluşları ile sınırlı değildir. Piyasaya mal ve hizmet sunan kamu işletmelerinin bile çoğu zaman kardan önce gelen amaçları vardır: vatandaşın mal ve hizmetlere erişimini sağlamak, fiyat düzeyini belirlemek, belirli bir piyasayı kontrol etmek ve hükümetin spesifik amaçları olan bir politikasını uygulamak gibi.

Kamusal mal ve hizmetlerin belirsizliği: Verimliliğin ölçülebilmesi için girdi-çıktı ilişkisinde çıktının (üretilen mal ve hizmetin) ölçülebilmesi gerekir. Oysa kamu sektörünün çıktıları çoğunlukla karmaşıktır, çok sayıdadır ve somut olarak belirlenemez (Ömürgönülşen, 2002: 119). Çıktının belirsiz olduğu durumlarda verimlilik de fiilen belirsiz olacaktır ve ölçülemeyecektir.

Bu sorunların üstesinden gelmek için kamu yönetiminde performansın değerlendirilmesinde verimlilik kavramının ötesine geçmek gerekmiştir. Çıktının belirlenemediği veya çıktı düzeyinin değiştirilemediği durumlarda öncelikle kullanılan kaynaklardan tasarruf sağlanabilmesi imkânı araştırılmaktadır. *"Ekonomiklik"* olarak tanımlanan bu anlayış genellikle girdilerin kontrolüne ve maliyetlerin azaltılmasına odaklanmaktadır. Ekonomiklik açısından ölçme ve değerlendirme verimliliğe kıyasla daha kolay olabilmektedir.

Ancak, girdi ve çıktıların ölçümüne odaklanılması kamu hizmetlerinin en önemli boyutunu; hangi toplumsal amaçlar güdüldüğünü ya da hangi nihai sonuçların sağlanmaya çalışıldığını ihmal etmektedir. Performansın bu sonuç odaklı boyutu *"etkililik"* kavramı ile ifade edilmektedir[1].

Etkililik yönünden yapılan değerlendirmede kuruluşun önceden belirlenmiş amaç ve hedefleri ile elde ettiği sonuçlar karşılaştırılmaktadır. Bu yönüyle etkililik "sonuç odaklılık" olarak da ifade edilmekte, bütün olarak bir kuruluşu kapsayabildiği gibi belirli bir amacı olan bir programı da hedef alabilmektedir. Performans kriterlerinden verimlilik özel sektör için odak noktası iken etkililik kamu kuruluşları için daha önemli ve öncelikli olmaktadır. Kamu hizmetlerinde verimliliğin ölçülmesindeki güçlükler yanında kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşların kendilerine sunulmakta olan hizmetlerin sonuçlarıyla daha yakından ilgili olması

1 İngilizce **effectiveness** kelimesinin karşılığı Türkçede **etkenlik**, **etkinlik** veya **etkililik** olarak adlandırılmaktadır (Bkz. Candan, 2007: 78). KMYKK'da **etkililik** kavramı benimsenmiş olduğundan (bkz. Md. 1, 8, 10, 11) bu çalışmada da aynı kavram kullanılmaktadır.

etkililik kriterini öne çıkarmaktadır. Dolayısıyla, kamu kuruluşlarının başarısı öncelikle kamu ihtiyaçlarını karşılamakta ne derece etkili oldukları ve bu hizmetleri ne kadar verimli sundukları ile ölçülmelidir (Kaplan ve Norton, 2007: 219).

Bu değerlendirmeler çerçevesinde kamu kuruluşlarında performans yönetimi kamu hizmetinin sonuçlarına odaklanan verimlilik, ekonomiklik ve etkililik kavramları üzerine kurulu bir yönetim anlayışı olarak görülebilir.

3. TÜRKİYE'DE PERFORMANS YÖNETİMİ

3.1. KMYKK Öncesi Girişimler

Türkiye'de KMYKK öncesinde kuruluş düzeyinde performans yönetimini amaçlayan çeşitli çalışmalar yürütülmüştür. Bir kısmı 2000 öncesinde başlayan bu uygulama örnekleri sınırlı ölçekte olup genellikle tek bir kuruluşu ve konuyu kapsamaktadır. Bunlar arasında;

- Sayıştayın 1996 yılından itibaren başlatılan performans denetimine geçiş çabaları,
- Belediyelerde Performans Yönetimi-BEPER Projesi (2002 ve sonrası),
- Sağlık Bakanlığı'nda uygulanan performansa dayalı ek ödeme sistemi (2004 ve sonrası),
- DPT'nin ve Milli Prodüktivite Merkezi'nin kurumsal ölçekte çalışmaları anılabilir (Çevik vd., 2008: 105-122).

Kamu kesimini bütünüyle kapsayan performans odaklı bir kamu yönetimi ve buna paralel şekilde bir kamu mali yönetimi sistemi oluşturulması ihtiyacını vurgulayan çalışmalar uzun zamandır gündemdedir. 1990 sonrası dönemde ağırlaşan mali yönetimdeki dağınıklık, verimsizlik, kamu kaynaklarının israfı, yüksek kamu açıkları gibi sorunlar kamu mali yönetiminde değişim ve yeniden yapılanma taleplerinin artmasına yol açmıştır. 1995 yılında başlatılan Kamu Mali Yönetim Projesi bütçe uygulamasında esnekliğin sağlanmasını ve kamu mali yönetiminin etkinliğinin artırılmasını hedeflemektedir (DPT, 2000: 5). Sayıştayın 1996 yılından itibaren düzenleyerek Meclise sunduğu yıllık Hazine İşlemleri Raporları mali disiplinin sağlanmasına yönelik öneriler üzerinde yoğunlaşmıştır (Sayıştay, 2000a: III). Sayıştayın 2000 Yılı Mali Raporu'nda ise mali disiplin, hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık açısından kamu mali yönetiminin temel sorunları kapsamlı bir şekilde ortaya konularak performans esaslı bütçe uygulamasına geçilmesi önerilmiştir (Sayıştay, 2000a: 31, 34, 35). Yine 2000 yılında hazırlanan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda orta vadeli bir yaklaşım çerçevesinde kaynak ve harcama planlaması yapılması öncelikli görülmekte, kamu kaynaklarının önceden belirlenen

hedef ve stratejiler doğrultusunda toplanması, harcanması ve denetimi için gerekli mekanizmaların kurulması ihtiyacı vurgulanmaktadır (DPT, 2000: 5).

Kamu yönetiminde yaygın olarak ciddi ölçüde performans düşüklüğü yaşandığına ilişkin değerlendirmeler 2000'li yılların başlarında siyasi partiler tarafından da paylaşılmaktadır. 2002 sonrası dönemde iktidarda bulunmuş olan AK Parti'nin 2002 yılında yayınladığı ilk seçim beyannamesinde kamu yönetiminin yapısı ile ilgili temel sorunlar şu şekilde sıralanmaktadır:

- Merkeziyetçi ve hiyerarşik yapı,
- Toplumsal denetime ve katılıma kapalılık,
- Kırtasiyecilik, şekilcilik ve verimsizlik,
- Hızla büyüme ve hantallaşma,
- Yolsuzluğa açık olma, siyaseti yozlaştırma (AK Parti, 2002: 31).

Bu sorunların giderilebilmesi için YKİ anlayışı temelinde bir dönüşüm hedeflenmektedir. Dönüşümün kamuda performans odaklı yönetimi amaçladığı görülmektedir. 2002 sonrasında belirlenen kamu yönetimini dönüştürme politikaları içinde performans yönetimine ilişkin birçok unsur bulunmaktadır:

- Yeniden yapılanma ile kamu kuruluşlarının görevlerinin yeniden belirlenmesi, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımının etkinlik, verimlilik ilkelerine göre düzenlenmesi (AK Parti, 2002: 32, 35; Dinçer ve Yılmaz, 2003: 135).
- Yönetimin sadeleştirilmesi, bürokrasinin azaltılması (AK Parti, 2002: 3, 33; Dinçer ve Yılmaz, 2003: 157-158).
- Stratejik yönetime geçilerek kuruluş düzeyinde stratejik planların hazırlanması ve bu planlarda kuruluşların misyonlarını, politikalarını, önceliklerini ve performans göstergelerini açıklamaları (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 130).
- Performans odaklı bir bütçe sistemine geçilmesi (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 132).
- Yöneticiler ile çalışanlar arasında yapılacak sözleşmelerle performans yönetiminin geliştirilmesi ve performansa dayalı ödeme sistemine geçilmesi (AK Parti, 2002: 34; Dinçer ve Yılmaz, 2003:160).
- Kuruluşlarda performans veri tabanlarının oluşturulması ve Sayıştay tarafından stratejik plan temelinde performans denetimi yapılması (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 133).
- Kamu kuruluşlarının hükümete, Meclise ve kamuoyuna performans raporu sunması (AK Parti, 2002: 34).

3.2. KMYKK ile Oluşturulan Sistem

Performans yönetiminin kamu kuruluşlarını bütünüyle kapsayan bir sistem olarak uygulamaya geçişi 2003 yılında Mecliste kabul edilerek 2005 yılında yürürlüğe giren KMYKK ile olmuştur. Kanun'un temel amacı kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamaktır (Madde 1). Bu çerçevede oluşturulan performans yönetimi sisteminin temel unsurları şu şekilde belirlenmiştir:

- **Stratejik planlama:** Kamu kuruluşları kalkınma planları, temel politika ve ilkeler çerçevesinde hazırlayacakları stratejik planlar ile misyon ve vizyonlarını oluşturacak, stratejik amaçlar ve hedefler saptayacaktır. Bu çalışmaların koordinasyonunu Devlet Planlama Teşkilatı (şimdi Kalkınma Bakanlığı) sağlayacaktır (Madde 9).

- **Performans esaslı bütçeleme:** Kamu kuruluşları yürütecekleri faaliyet ve projeleri, performans hedef ve göstergelerini içeren yıllık performans programı hazırlayacaktır. Bütçeler stratejik plan ve performans programına dayalı olarak hazırlanacaktır. Bu hususların uygulanmasını Maliye Bakanlığı gözetecektir (Madde 9).

- İzleme ve raporlama: Kamu kuruluşları her yıl kuruluşun mali bilgilerini, faaliyetlerini ve performans bilgilerini içeren bir faaliyet raporu hazırlayarak Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderecektir. Faaliyet raporları kamuoyuna açıklanarak Meclise sunulacaktır (Madde 41).

- **Denetim ve hesap verme:** Kamu kuruluşlarının performans denetimi kuruluşların bütçelerinde yer alan performans göstergeleri çerçevesinde gerçekleştirilecektir (Madde 9). Sayıştay, kuruluşların performans denetimi sonucunda düzenlenen raporlar ile faaliyet raporları üzerine hazırlayacağı faaliyet genel değerlendirme raporunu Meclise sunacaktır (Madde 41, 68).

Görüldüğü üzere kamuda uygulamaya konulan performans yönetim sistemi birbiriyle uyumlu bir bütün oluşturması gereken beş süreci (stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, faaliyet izleme ve raporlama, performans denetimi ve hesap verme) ve üç gözetici-yönlendirici kuruluşu (Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sayıştay) içermektedir.

KMYKK ile getirilen ve kamuda performans yönetimine ilişkin çerçeveyi oluşturan sistem "stratejik yönetim sistemi" olarak da adlandırılmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2008: 7). Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra ilgili gözetici-yönlendirici kuruluşlar ikincil mevzuat düzenlemelerini yapmışlardır. Bu çerçevede Maliye Bakanlığı tarafından öncelikle 2006 yılından itibaren uygulanmak üzere "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik" yayınlanmıştır. Performans bilgilerini içermesi gereken faaliyet raporlarının henüz performans programı yapılmadan önce zorunlu olarak uygulamaya konulması eleştiri konusudur (Yılmaz,

2011: 103). Devlet Planlama Teşkilatı tarafından stratejik planlama çalışmalarını yönlendirmek üzere hazırlanan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. Uygulayıcı kuruluşlara rehberlik etmek üzere ilk sürümü 2003 yılında hazırlanmış olan “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” 2006 yılında yenilenerek uygulamaya konulmuştur. Maliye Bakanlığınca 2009 yılında “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” ile “Performans Programı Hazırlama Rehberi” yayınlanmıştır.[2] Sayıştayın denetim ve raporlamasına ilişkin düzenlemeler ise diğerlerine göre gecikmiştir. KMYKK ile uyumlu hazırlanan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu 2010 yılının sonuna doğru Mecliste kabul edilmiştir. Söz konusu kanunlarda tanımlandığı şekilde performans denetimini de düzenleyen Sayıştay Denetim Yönetmeliği ise 17/12/2011 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

2006 yılından itibaren kamu kuruluşlarında aşamalı olarak uygulanmakta olan stratejik yönetim sistemine göre kuruluşlar 5 yıllık periyodu kapsayacak şekilde stratejik planlar hazırlayarak kurumsal amaç ve hedeflerini, performans göstergelerini, stratejilerini ve bunları gerçekleştirmek için gerekli maliyetleri belirlemekte ve kamuoyuna duyurmaktadır. Kamu kuruluşları stratejik planları doğrultusunda gerçekleştirecekleri faaliyetlerin hedeflerini, göstergelerini ve bütçesini ortaya koyan yıllık performans programları hazırlayarak bütçe sürecinde Maliye Bakanlığı ile müzakere etmektedir. Yılın sona ermesinden itibaren hazırlanan faaliyet raporunda ise kuruluşun yürüttüğü faaliyetler ve sunduğu hizmetler açıklanmaktadır. Faaliyet raporları kuruluş tarafından Maliye Bakanlığına ve Sayıştaya gönderilmekte, ayrıca yayınlanarak kamuoyuna da duyurulmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2012: 17-19).

3.3. Stratejik Yönetim Sistemi Etkili Bir Şekilde Uygulandı mı?

Bu soruyu tatminkar bir şekilde cevaplamanın güçlüğü ortadadır. Yine de 2006 yılından bu yana yürürlükte olan bu sistemin amaçlandığı şekilde işleyip işlemediğine ilişkin olarak mevcut bilgiler çerçevesinde bir değerlendirme yapmak yararlı görülmektedir. Bu amaçla bir değerlendirme iki yönden yapılabilir: (1) öngörülen süreçlerin ve çıktıların gerçekleşme durumu, (2) sistemin uygulanması sonucunda beklenen amaçlara ulaşma düzeyi.

Stratejik yönetim sisteminin temel süreçlerine ve bu süreçlerde üretilmesi öngörülen çıktılara ilişkin sadece biçimsel gerekliliklerin yerine getirilme durumunu yansıtmayı amaçlayan bir tablo aşağıda verilmiştir.

2 Stratejik yönetim sistemine ilişkin sözü edilen mevzuata ve belgelere erişmek için bkz. http://www.sp.gov.tr/tr/

Tablo 1: Stratejik Yönetim Sisteminin Temel Süreçleri ve Gerçekleşme Durumu

Öngörülen Süreç ve Çıktı	**Gerçekleşme Durumu**
STRATEJİK PLANLAMA	
Hazırlama yükümlülüğü bulunan kuruluşların takvime uygun olarak stratejik plan hazırlaması	Stratejik planlama yükümlülüğü bulunan kamu kuruluşları büyük ölçüde takvime uygun olarak stratejik planlarını hazırlamış ve uygulamaya koymuştur. 2011 yılı itibariyle 150'nin üzerinde merkezi yönetimdeki kamu kuruluşu yanında 81 İl Özel İdaresi ile çok sayıda belediye stratejik planlama yapmıştır.[a]
PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME	
Bütçenin performans esasına göre hazırlanması	Bütçe klasik usulde girdi esaslı hazırlanmakta, performans bilgilerini içermemektedir. Performans programı bütçeden ayrı bir dokümandır ve bütçe işlemlerine tesiri yoktur.[b]
Performans programı yapılması	Kuruluşlar performans programı hazırlayarak Maliye Bakanlığına sunma yükümlülüklerini büyük ölçüde yerine getirmektedir.[c]
İZLEME VE RAPORLAMA	
Kuruluşlarca faaliyet raporlarının hazırlanması	Kuruluşlarca yıllık faaliyet raporları hazırlanmakta, Maliye Bakanlığı ile Sayıştaya gönderilmekte ve kamuoyuna açıklanmaktadır.
Maliye Bakanlığınca genel faaliyet raporu hazırlanması	Maliye Bakanlığı 2006 yılından itibaren her yıl *genel faaliyet raporu* hazırlamaktadır.[d]
DENETİM VE HESAP VERME	
Kuruluşların faaliyet sonuçları hakkında Sayıştayın performans denetimi raporu hazırlayarak Meclise sunması	Sayıştay 2012 yılı sonuna kadar Meclise performans denetimi raporu sunmamıştır.[e]
Sayıştayın kuruluşların faaliyet raporlarını değerlendirerek faaliyet genel değerlendirme raporu hazırlaması ve Meclise sunması	Sayıştay 2012 yılı sonuna kadar Meclise faaliyet genel değerlendirme raporu sunmamıştır.[f]
Mecliste faaliyet sonuçlarının görüşülmesi	Mecliste görüşme konusu olmamıştır. Kuruluşların faaliyet raporları ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan genel faaliyet raporu Meclise sunulmakla birlikte esasen görüşmelere zemin oluşturacak olan Sayıştay raporları bulunmadığından sürecin bu bölümü işlememektedir.

a) Daha detaylı bilgi için bkz. Yılmaz, 2011: 102; Maliye Bakanlığı, 2012: 102.

b) Bütçelerin performans esaslı olmadığı gibi performans bilgisi de içermediği bütçe kanunlarında açıkça görülmektedir. Örneğin, bkz. 31/12/2012 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 2013 yılı Bütçe Kanunu. Ayrıca bkz. Usta, 2011: 48, 50; Kesik, 2010: 31.

c) Bkz. Maliye Bakanlığı, 2011:104; Maliye Bakanlığı, 2012: 104.

d) Bkz. Maliye Bakanlığı, 2012:18.

e) Sayıştayın web sayfasında sunulan performans denetimi raporları 2008 yılında sona ermektedir. Bkz. http://www.sayistay.gov.tr/rapor/PerformansRapor.asp

f) Sayıştayın web sayfasında sunulan raporlar arasında faaliyet genel değerlendirme raporları yer almamaktadır. Bkz. http://www.sayistay.gov.tr/rapor/raporsonekleme.asp

Sistemin biçimsel olarak işleyişine ilişkin temel sorunların, performans esaslı bütçe ile denetim ve hesap verme süreçlerinde yaşandığı görülmektedir. Performans esaslı bütçe uygulamasının etkinleştirilememiş olması maliyete ilişkin planlama, uygulama, izleme ve değerlendirmeyi güçleştirmektedir. Denetim ve hesap verme sürecinin bu zamana kadar işlerlik kazanmaması ise hesap verme döngüsünün tamamlanamamasına neden olan daha ciddi bir sorundur. Bu durumda uygulama sonuçları nesnel bir şekilde değerlendirilememekte, denetim sonucunda uygulayıcı kuruluşların eksiklik ve yetersizliklerini öğrenerek uygulamalarını iyileştirmeleri mümkün olmamaktadır.

Meclis adına yürütülen Sayıştay denetimi hesap verme mekanizmasının temel ayaklarından biridir. KMYKK ile kamu kuruluşlarına performans göstergeleri oluşturma yükümlülüğü getirilirken Sayıştayın yapacağı performans denetimlerinde de bu göstergelerin esas alınması öngörülmüştür. Hem KMYKK'da (Madde 9) hem de 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda (Madde 2, 36) performans denetimi bu çerçevede tanımlanmıştır. KMYKK'ya göre performans denetimi hem iç denetim hem de dış denetim kapsamında yapılabilecektir. Ancak iç denetim çalışmaları Meclise hesap verme sürecinin doğrudan bir parçası olmadığından Sayıştay tarafından yürütülmesi öngörülen performans denetimi kamuda uygulamaya konulan stratejik yönetim sisteminin eksiklik ve yetersizliklerinin tespit edilerek giderilmesi, geliştirilmesi için kritik önemdedir.

Esasen Sayıştayın performans denetimi tecrübesi 1996'ya kadar geri gitmektedir. Bu yılda Sayıştay Kanunu'na eklenen bir madde ile Sayıştaya, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını inceleme yetkisi verilmiştir. Bu yetki çerçevesinde Sayıştay tarafından 2008 yılında kadar 16 adet performans denetimi çalışması yürütülmüş ve bu çalışmalar sonucunda hazırlanan13 adet performans denetimi raporu Meclise gönderilmiştir (Sayıştay, 2009: 48). KMYKK öncesi dönemde Sayıştayın performans denetiminde karşılaştığı en önemli zorluklardan biri denetlenen kamu kuruluşlarında performans yönetimi yapısının olmayışıdır. 2001 yılında dönemin Sayıştay Başkanı, performans denetiminin yapılabilmesi için kamu kuruluşlarının stratejik hedeflerini ve performans göstergelerini tespit etmesi gerektiğini ileri sürmekte ve bunun hukuki mükellefiyet içeren bir sistem dahilinde düzenlenmesini lüzumlu görmektedir (Mutluer, 2001: 277).

KMYKK ile aslında yukarıda belirtilen bütüncül bir sistem eksikliğinin giderilmesi yönünde bir düzenleme yapılmıştır. Bu sistem çerçevesinde Sayıştay'a tevdi edilen iki raporlama görevi bulunmaktadır:

1. Kamu idarelerinin performans denetimi sonucu hazırlanacak raporları genel uygunluk bildirimi ile birlikte Meclise sunmak (KMYKK Madde 68; 6085 sayılı Kanun Madde 38),

2. Kamu idareleri tarafından gönderilen idare faaliyet raporlarını değerlendirerek faaliyet genel değerlendirme raporunu hazırlamak ve Meclise sunmak (KMYKK Madde 41; 6085 sayılı Kanun Madde 39).

Stratejik yönetim sisteminden beklenen sonuçların elde edilip edilmediğine ilişkin birincil bilgi kaynağı Sayıştay raporları olacaktır. Ancak bu güne kadar bu şekilde bir performans denetimi yapılmadığından kamu kuruluşlarının faaliyet gerçekleşmeleri performans göstergelerine göre değerlendirilerek performans hedeflerine ulaşıp ulaşmadıkları dış denetim aracılığıyla Meclise raporlanmamıştır.

Sistem tüm unsurlarıyla işlerlik kazanamadığından temel amaçlara ulaşılma düzeyine ilişkin sağlıklı bir değerlendirme yapmak mümkün değildir. Stratejik planlara ve performans programlarına ilişkin olarak gözetim ve uyumlaştırma işlevi gören kuruluşların değerlendirmeleri 5 yılı aşan bir süredir yapılan uygulamaların önemli bir birikim kazandırdığı; öğrenme ve gelişme imkanı oluşturduğu; ancak söz konusu süreçlerin ve dokümanların yetkinliğine ilişkin bazı sorunların devam ettiği yönündedir (Maliye Bakanlığı, 2012: 104). Kamu idarelerinde gerçekçilikten uzak olarak, stratejik plan ve performans programları yapıyormuş gibi bir görüntü ortaya çıktığı, uygun olmayan performans hedefleri belirlendiği, (Ağbal, 2011: 15) faaliyet raporlarının amaçlarından saparak reklam kitapçıklarına dönüştüğü (Günal, 2011: 79) gibi pek çok eleştiri dile getirilmektedir.

4. KAMUDA PERFORMANS YÖNETİMİNİ GÜÇLEŞTİREN ZAAFLAR

Kamuda performans yönetimini güçleştiren, uygulamaları etkisizleştiren temel zaaflar ve sorunlar detaylı olarak aşağıda incelenmektedir:

4.1. Bütçe Yönetiminde Sınırlamalar

Bir kuruluşun kullanımına verilen kaynakların performansından sorumlu tutulabilmesi için bu kaynakları uygun gördüğü şekilde kullanabilme esnekliğine ve serbestliğine sahip olması gerekir. Yüksek performans kaynakların serbest hareketi ile yakından ilişkilidir. Performans esaslı bütçelemenin temel ilkelerinden biri de iyi performansa karşılık kaynakları ve serbestliği artırmaktır (OPPAGA, 1997: 23). Birçok ülkede yöneticilerin aşırı kurallara boğulması ve iş yapamaz hale gelmesi kamu hizmetlerinde yetersizliğin temel sebebi olarak görülmektedir. "Bırakın yöneticiler yönetsin" sloganı ile kamu yöneticilerin inisiyatif kapasitelerinin artırılması ve uygun mekanizmalarla sonuç odaklı hesap verebilirliklerinin geliştirilmesi öngörülmüştür (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 40).

Performans yönetiminin uygulanabilmesi için yöneticilerin kendilerine verilen bütçe kaynağını etkili bir şekilde yönetebilmeleri şarttır. Bu, yöneticiye bütçenin toplu bir rakam olarak tahsis edilmesini, yöneticinin de bu bütçeyi kurumsal önceliklere

göre, amaçları ve hedefleri belirlenmiş programlara, projelere ve faaliyetlere bölüştürmesini, uygulama sırasında programlar arasında ihtiyaca göre aktarmalar yapabilmesini, yılın sonunda ise bütün bu bütçe süreci göz önünde tutularak yürüttüğü iş ve hizmetlerin hesabını vermesini gerektirir.

KMYKK ile düzenlenen bütçe uygulamasında Maliye Bakanlığının sıkı kontrolü devam etmektedir. Klasik bütçe uygulaması eskisinden daha da detaylı bir şekilde sürdürülmektedir. Kuruluşların bütçeleri harcama birimlerine bölünmekte ve her harcama biriminin bütçesi de tertip adı verilen harcama kalemleri itibariyle Maliye Bakanlığı tarafından kesinleştirilmektedir. Bu şekilde ortaya çıkan Bütçe Kanunu neredeyse tamamen rakamlardan oluşan 1.800 sayfalık bir hacme ulaşmaktadır. Hangi birimin hangi tür girdiye ne kadar para harcayabileceğini gösteren bu bütçe belgesinde kuruluşların fiilen yürüttükleri hizmetlere ve amaçlarına dair hiçbir iz bulunmamaktadır.[3]

1973 yılında başlatılan program bütçeye geçiş çabası sonuçsuz kaldığı için bütçede gerçek anlamda kamu hizmetlerini belirli bir bütünlük içinde içeren programlar ve bu programların parçalarını oluşturan faaliyet veya projeler yer almamaktadır (DPT, 2000: 51). Esasen program bütçe uygulaması üzerine performans esaslı bütçeyi inşa etmek oldukça kolaydır: Yapılması gereken temel değişiklik mevcut programlara, faaliyet ve projelere hedef koymak, performans göstergesi belirlemektir. Oysa, harcama kalemleri temelinde yürütülen klasik bütçe uygulamasında mevcut unsurlar herhangi bir hedef belirlenebilecek nitelikte değildir. Örneğin, bütçede yer alan personel giderleri ya da yolluklar ödeneğine performans göstergesi tayin etmek çok anlamlı olmayacaktır. Performans esaslı bütçelemenin başarısı için program bütçe sınıflandırmasına gidilmesi bir ön şart olarak görülmektedir (Kesik, 2010: 31). Türkiye'de program bütçe uygulamasının başarılamaması performans esaslı bütçeye geçişi de güçleştirmiştir.

4.2. İnsan Kaynakları Yönetiminde Sınırlamalar

Kamuda çalışanları işe almak ve işten atmak özel sektördeki kadar kolay ve hızlı olmamaktadır. Türkiye'de kamu personeli rejimi kamu görevlilerine çok sağlam bir iş güvencesi sağlamakta, kişileri görevden ayırmak ancak istisnai durumlarda hukuken mümkün olabilmektedir (Mutluer, 2001: 277). Kamu personelinin görevini değiştirmek, farklı bir kadroya atamak, somut ve haklı sebeplerin varlığını gerektirmekte, çoğu durumda görevi değiştirilen personel hukuk yolları ile eski görevine geri dönebilmektedir.

Kamu kuruluşlarında insan kaynakları yönetiminde aşırı merkeziyetçiliğin hakim olduğunu gösteren pek çok örnek bulunmaktadır. Örneğin, belediyelerin personel kadroları İçişleri Bakanlığınca belirlenmektedir. Kamu kuruluşlarının kadroları Maliye

3 Örnek için bkz. 29 Aralık 2011 tarihli mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan 2012 yılı Bütçe Kanunu ve Ekleri.

Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından kontrol edilmekte, hatta bazı personel atamalarını doğrudan bu kuruluşlar yapmaktadır. Örneğin, özelleştirilen kuruluşlardan ayrılan kamu personelini mevcut kamu kuruluşlarına Devlet Personel Başkanlığı dağıtmaktadır. Tüm kamu kuruluşlarının mali hizmet uzman yardımcılarını Maliye Bakanlığı sınavla işe almaktadır.

Kamu kuruluşlarının yöneticilerinin insan kaynakları konusunda inisiyatifleri son derece sınırlıdır. Personelin kuruluşlar arası hareketliliği oldukça kısıtlıdır ve uygun görülmemektedir. Kuruluşlar ve birimler arasında geçişlerde rekabeti sağlayacak, nitelikleri öne çıkaracak, çalışanın ve yöneticinin memnuniyetini gözetecek bir sistem kurulmamıştır. Önemli bir eksiklik de performansı yüksek olan çalışanların teşvikine ilişkindir. Sağlık Bakanlığı uygulaması dışında performansa dayalı ödeme yapılmamakta, çalışma ve başarının takdir edilmesine ilişkin araçlar yeterince kullanılmamaktadır.

Performansa dayalı ödeme sistemlerinin de uygulamada sorunlara yol açma riskinin bulunduğunu kabul etmek gerekir. Bu uygulamalardan beklenen performansı geliştirmeye yönelik sonuçların alınmadığı durumlar olabilecektir (Behn, 2000: 5-7). Yine de statüye dayalı mevcut personel yönetimi sisteminin süregelen olumsuzlukları karşısında hükümetler tarafından da benimsenmiş olan performans esaslı ücretlendirme politikasının daha yaygın bir uygulama olanağı bulması beklenmektedir.

4.3. Maddi Varlıkların Yönetiminde Sınırlamalar

Genel bütçe kapsamındaki kamu kuruluşları taşınmaz varlıklarına tam anlamıyla hükmedememektedir. Bu varlıklar Hazine adına tapuya tescil edilmekte ve Maliye Bakanlığınca yönetilmektedir (KMYKK, Madde 45). Taşınır ve taşınmaz varlıkların satışını Maliye Bakanlığı yapmakta, satış bedelleri Maliye Bakanlığının geliri olarak bütçeye kaydedilmektedir (KMYKK, Madde 46). Kamu kuruluşları taşınmazlarını bedelsiz olarak birbirlerine tahsis edebilmektedir (KMYKK, Madde 46). Kamu kuruluşlarının büyük çoğunluğunun mali tablolarında kullanmakta oldukları taşınmaz varlıklar yer almamaktadır.

Kamu varlıkları yukarıda özetlenen sistem içinde bir değer ve kaynak olarak görülmemektedir. Bu durumda, gerçek değeri belirlenmeyen, kuruluşların mali tablolarında yer almayan varlıkların performansının değerlendirilmesi neredeyse imkânsızdır. Ekonomik değeri dışında bir özelliği olmayan, diğer bir ifadeyle stratejik bir amaca hizmet etmeyen çok sayıda kamu taşınmazı, değerleri ve alternatif maliyetleri belirlenmediği, bilinmediği ve kamuoyuna açıklanmadığı için atıl kalabilmektedir.

4.4. Hesap Verme Sorumluluğu Sisteminde Yetersizlikler

Kamu kuruluşlarının performanslarına ilişkin olarak kime, nasıl hesap vereceği çok açık bir şekilde belirlenmelidir. Kuruluşlara bütçe ile kaynak tahsis eden ve

yasalarla görev veren merci Meclis olduğuna göre tüm kuruluşların performanslarının hesabını Meclise vermesi gerekir. Hesap verme sisteminin düzgün işleyebilmesi için;

1. Meclisin, belirli hedeflere ulaşma taahhüdü karşılığında hükümete bütçe yetkisi vermesi,

2. Kamu kuruluşlarının, Başbakanlığın yakın koordinasyonu ile önceden belirlenmiş hedeflere ulaşma performanslarını raporlamaları,

3. Sayıştayın performans sonuçlarını değerlendirerek tarafsız bir şekilde Meclise raporlaması gerekmektedir.

Kamuda hesap verme sistemi temel olarak kuruluşun stratejik planının hazırlanması, kamuoyuna duyurulması, bütçe ve performans programının hazırlanması ve Mecliste görüşülerek onaylanması, faaliyet raporunun hazırlanması ve kamuoyuna sunulması, Sayıştay denetimi ve raporlaması aşamalarını içerecek şekilde kurgulanmıştır. Bu kurguda Meclisin etkin bir rolü olmadığı görülmektedir. Stratejik hedeflerin ve performans göstergelerinin belirlenmesi aşamasında kamu kuruluşlarının Meclisle bağlantısı öngörülmemiştir. Oysa stratejik planlama öncelikle Meclise hesap vermek için gereklidir. Örneğin, 1993 tarihli Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunu'na göre yürütülen ABD uygulamasında, stratejik planlama sırasında kamu kuruluşlarının senatoya danışmaları zorunlu kılınmış, hazırlanan stratejik planların da Kongreye sunulması öngörülmüştür. Bunun ötesinde, aynı yasada Kongrenin otoritesinin kısıtlanamayacağı, dolayısıyla kuruluşların performans hedeflerini değiştirip iptal edebileceği gibi yeni hedefler de ekleyebileceği ifade edilmektedir (The White House, 2012).

Sistemin etkin bir şekilde işlemesi için tüm kuruluşların hükümete/başbakana, hükümetin de Meclise bu dokümanlarla/süreçlerle hesap veriyor hale gelmesi gerekmektedir. Bu süreçler ciddiye alınmadığı, sadece formalite gereği kağıt üzerinde uygulandığı sürece performans hesap verebilirliği sağlanamayacaktır. Performans programları Meclis tarafından kamu idarelerinin bütçelerinin onaylanmasında ve denetlenmesinde etkili bir araç olarak kullanılmadığında ilgili idare için ilave bir iş yükü oluşturmaktan öteye geçemeyecek ve beklenen faydayı sağlayamayacaktır (Kesik, 2010: 34).

KMYKK'da öngörülen süreçler performans hesap verebilirliği açısından yeterli olmadığı gibi uygulamada mevcut düzenlemeler dahi etkin bir şekilde işletilememektedir. Kamu kuruluşları performans programlarını Maliye Bakanlığı ile müzakere etmekte, faaliyet raporlarını Maliye Bakanlığına ve Sayıştaya göndermekte, ancak sürecin bundan sonraki adımı olan Meclise hesap verme kısmı işlememektedir. Bu durum Maliye Bakanlığının koordinasyon ve destek sağlamakla sınırlı olması gereken aracılık rolünü nihai bir niteliğe büründürmekte, fiilen Başbakanlık dahil tüm kamu kuruluşları Meclis yerine Maliye Bakanlığına hesap veriyor hale gelmektedir. Bu durumun Meclisin bütçe hakkı ile uyumlu olduğunu söylemek güçtür.

Hesap verme sürecinin aksayan yönlerinden biri de Sayıştayın yıllık raporlamasıdır. KMYKK'da faaliyet raporları üzerinden Sayıştay tarafından yapılacak değerlendirmelerin bir raporla Meclise sunulması öngörülmüş, ancak bu zamana kadar söz konusu raporlama yapılmamıştır. Dolayısıyla, kuruluşların performanslarına ilişkin olarak Meclise hesap vermeleri ne doğrudan ne de Sayıştay aracılığıyla gerçekleşebilmektedir.

4.5. Stratejik Yönetim Yaklaşımından Kaynaklanan Sorunlar

Stratejik yönetim sistemi anlayışı içinde performans programları stratejik planın yıllık bölümleri ve detay programı gibi değerlendirilmektedir. Stratejik planda yer alan stratejik amaç ve hedefler kuruluşun tüm görev ve hizmetlerini içermemekte, öncelikli ve önemli görülen az sayıda hedef seçilerek stratejik plana alınmaktadır. Kuruluşun yapısına göre değişmekle birlikte birimlerin, personelin ve faaliyetlerin önemli bir kısmını stratejik amaçlarla ve hedeflerle ilişkilendirmek mümkün olmayacaktır. Özellikle genel yönetim hizmetlerine ya da destek birimlerine stratejik amaç ve hedefler belirlemek mümkün olmamaktadır (Özen, 2008: 270). Performans programı uygulamada stratejik plana sıkı sıkıya bağlandığı için aynı şekilde sınırlı ölçüde hedef ve göstergeler içermektedir.

Performans yönetiminin etkili olabilmesi için kuruluşun ya da birimin tüm kaynaklarını (personel, bütçe, fiziki kaynaklar) kapsaması gerekir. Performans programını doğrudan az sayıda stratejik hedefe bağlamak kapsamlı bir performans yönetimini güçleştirmektedir. Stratejik planın seçici olması gerekirken kurumsal performans programının kapsamlı olması ihtiyacının ortaya çıkardığı çelişki ne sistemin tasarımında ne de uygulamada çözülebilmiş değildir. Bu durum performans programının etkisizleşmesine yol açan önemli nedenlerden biridir. Nitekim mevcut uygulamada kuruluşlar bütçelerinin düşük oranda bir kısmı için performans programı hazırlamaktadır. Örneğin, Sayıştayın 2010 yılı performans programı toplam bütçesinin %11'ini, Devlet Planlama Teşkilatı'nın 2010 yılı performans programı bütçesinin (transferler hariç) %55'ini, Maliye Bakanlığının 2012 yılı performans programı bütçesinin (transferler hariç) %70'ini kapsamaktadır (BÜMKO, 2012).

4.6. Performans Esaslı Bütçe Uygulamasında Yetersizlikler

KMYKK'da performans programından bahsedilmekte, ancak sıra yetki ve kaynak paylaşımına ilişkin düzenlemelere geldiğinde "tertip" esasına göre inşa edilmiş son derece ayrıntılı, muhasebeye hizmet eden bir klasik bütçe sistemi kurulmaktadır. Kuruluşların, tertip bazında bütçelerini hazırladıktan sonra bu bütçeden bir de performans esaslı bütçe dokümanı türetmeleri gerekmektedir. Bu ikinci dokümanın bütçe yetkileri ve uygulaması ile neredeyse hiçbir ilişkisi yoktur. Örneğin, yıl içinde bir kamu kuruluşu performans programında yer alan rapor yayınlama faaliyetinden vazgeçip başka bir faaliyet yürütmeye karar verebilir. Kuruluş, performans programını değiştiren bu uygulamaları serbestçe yapabilmektedir. Ancak kuruluş örneğin bir

raporu kendi tesisinde bastırmak yerine hizmet alımı suretiyle bir firmaya bastırmaya kalkışırsa bütçe ödeneklerinde gerekli düzenlemeleri, aktarmaları yapmak zorunda kalacaktır. Kısaca, mevcut bütçe sistemi kuruluşun yaptığı işle, yürüttüğü faaliyetle ilgilenmemekte, bütçesini hangi girdilere harcadığı üzerine yoğunlaşmaktadır. Kaynak tahsisinin hala klasik bütçeleme yöntemiyle girdi esasına göre yapılıyor olması, performans programlarının amaca hizmet etmesini engellemektedir (Kesik, 2010: 34).

Performans yönetiminin girdilere değil faaliyetlere odaklanması gerekmektedir. Faaliyet, belirli bir amaca ve hedefe yönelen, başlı başına bir bütünlük oluşturan, yönetilebilir ve maliyetlendirilebilir üretim veya hizmetleri ifade eder (Maliye Bakanlığı, 2009: 6). Verimlilik ve etkililik kriterlerinin çıktılara ve sonuçlara uygulanabileceği dikkate alındığında, çıktısı ve sonucu olan bir iş bütününün performans yönetimi tasarımında en temel unsurlardan biri olacağı görülecektir. Dolayısıyla girdi üzerine kurulu bir bütçe sistemi ile gerçekçi bir performans yönetimi uygulaması gerçekleştirmek mümkün görülmemektedir.

SONUÇ

Kamu kaynaklarının verimli kullanılması ve kamu hizmeti talebinin daha etkili bir şekilde karşılanmasına ilişkin beklentiler Türkiye'de somut olarak 2006 yılından itibaren stratejik yönetim sistemi modelinin uygulamaya konulması ile sonuçlanmıştır. Bu model, stratejik planlama ile uyumlu bir performans programı uygulamasını içermekte, bu yönüyle stratejik planlamaya dayalı bir performans yönetimi anlayışını hemen hemen tüm kamu kuruluşları için gerekli kılmaktadır.

Türkiye'de kamu yönetimi yapısının performans yönetimine elverişli olduğu kuşkuludur. 2004 yılında kapsamlı bir kamu yönetimi reformuna kalkışılmış ancak reform gerçekleştirilememiştir. Son derece sınırlayıcı nitelikte olan kamu kuruluşlarının yönetim sistemleri, personel rejimi, kamu varlıklarının yönetim esasları, kamu mali yönetimi yapısı içinde yöneticilerin kamu kaynaklarını en iyi şekilde kullanarak iyi hizmetler ve sonuçlar üretmeleri güçtür.

Mevcut sınırlılıkların yanında, Meclise performans hesabı verme sürecinin işlememesi, performans denetiminin yapılmaması, bütçe sisteminin elverişli olmaması gibi önemli zaafların etkisiyle, KMYKK ile düzenlenen performans yönetimi uygulaması henüz başarılı bir sonuç ortaya çıkaramamış, beklentileri karşılamaktan uzak kalmıştır.

Ancak, tüm eksikliklerine karşın kamu mali yönetimi reformu girişimi çerçevesinde yapılan uygulamalar kamu kuruluşlarında önemli bir bilgi ve tecrübe birikimi oluşturmuştur. Kamu yönetimi uygulamalarının nitelik olarak gelişmesi ve beklenen sonuçları vermesi için uzun bir öğrenme ve uyum sürecine ihtiyaç

duyulabileceğini kabul etmek gerekir. Bu aşamada edinilen uygulama tecrübeleri doğrultusunda sistemin işlemeyen unsurlarının yapılacak değişikliklerle ve sürekli iyileştirme ile geliştirilmesinde yarar olduğu düşünülmektedir. Kamu yönetimi kendine özgü bir çevre ile sürekli ilişki içindedir; yönetimdeki değişiklikler bu ilişkilerde değişim ve adaptasyon ihtiyacı doğurmaktadır. Sistemdeki ve uygulamadaki yetersizlik ve zaafların ortaya konulması geliştirme için bir fırsat olarak görülmelidir.

KAYNAKÇA

Aguinis, Herman (2009), Performance Management, Pearson Education, New Jersey.

Ağbal, Naci (2011), "Sempozyum Açılış Konuşması", Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu, 25-27 Mart 2011, Ege Üniversitesi.

AK Parti (2002), Seçim Beyannamesi, AK Parti, Ankara.

Behn, Robert (2000), Performance, People and Pay, <www.ksg.harvard.edu/TheBehnReport>, Erişim Tarihi: 01.01.2012.

BÜMKO (2012), Performans Programları, <http://www.bumko.gov.tr/PEB/Genel/BelgeGoster.aspx? F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EFE0F4A247532D93A2> Erişim Tarihi: 19.01.2012.

Candan, Ekrem (2007), Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

Çevik, Hasan Hüseyin, Göksu, Turgut, Bilgiç, Veysel K., Karakaya, Muhittin, Seyhan, Kazım, Gül, Serdar Kenan (2008), Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi, Seçkin Yayınları, Ankara.

Dinçer, Ömer, Yılmaz, Cevdet (2003), Değişimin Yönetimi İçin Yönetimin Değişimi, Başbakanlık, Ankara.

DPT (2000), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, Ankara.

DPT (2006), Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, <http://www.sp.gov.tr/documents/SP-Kilavuz2.pdf> Erişim Tarihi: 01.08.2012.

Drucker, Peter F. (1980) "The Deadly Sins In Public Administration." Public Administration Review 40.2 103-106.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB) (2010), Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2010-2014 Stratejik Planı, ETKB, Ankara.

Günal, Mehmet (2011), "5018 Sayılı Yasanın Hedefleri, Aksayan Yönleri, Çözüm Önerileri ve II. Dalga Mali Reform Çalışmaları", Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu, 25-27 Mart 2011, Ege Üniversitesi.

Kaplan, Robert S., Norton, David P. (2007), Balanced Scorecard: Şirket Stratejisini Eyleme Dönüştürmek, Sistem Yayıncılık, İstanbul.

Kesik, Ahmet (2010) "Türkiye'de Yeni Bütçeleme Sistemi", Dış Denetim Dergisi, Temmuz-Eylül 2010, SAYDER, Ankara.

Leblebici, Doğan Nadi (2008) "Yönetim Bilimi Açısından Klasik Dönemi Hatırlamaya İlişkin Bir Çalışma", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 21.

Maliye Bakanlığı (2008) 2008 Yılı Maliye Bakanlığı Performans Esaslı Bütçe Tasarısı, Maliye Bakanlığı, Ankara.

Maliye Bakanlığı (2009) Performans Programı Hazırlama Rehberi, Maliye Bakanlığı, Ankara.

Maliye Bakanlığı, (2011) 2010 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Maliye Bakanlığı, Ankara.

Maliye Bakanlığı, (2012) 2011 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Maliye Bakanlığı, Ankara.

Mutluer, Kamil (2001), "Panel: Güçlü Ekonomiye Geçiş Açısından İktisat ve Maliye Politikaları", XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Antalya.

Office of Program Policy Analysis and Government Accountability (OPPAGA) (1997), Performance-Based Budgeting in Context: History and Comparison, Report 96-77A, Florida, USA.

Ömürgönülşen, Uğur (1997), "The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management", AÜSBF Dergisi, 52: 517-566.

Ömürgönülşen, Uğur (2002), "Performance Measurement in the Public Sector: Rising Concern, Prablems in Practice and Prospects", H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 10(1), 99-134.

Özen, Ahmet (2008), Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

Özer, A. Kadir (1997), Gerçekçi Yönetişim, Varlık Yayınları, Ankara.

Pollitt, Cristopher (2011), "Performance Blight and the Tyranny of Light? Accountability in Advanced Performance Measurement Systems", Accountable Governance: Problems and Promises, Ed. Melvin J. Dubnick and H. George Frederickson, M.E. Sharpe, New York.

Rutgers, Mark. R., Hendriekje van der Meer (2010), "The Origins and Restriction of Efficiency in Public Administration : Regaining Efficiency as the Core Value of Public Administration", Administration & Society. V.20 I.10.

Sayıştay Başkanlığı (2000a), 2000 Yılı Mali Raporu, Ankara.

Sayıştay Başkanlığı (2000b), Performans ve Risk Denetim Terimleri (Derleme), Ankara.

Sayıştay Başkanlığı (2009) 2008 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara.

Schachter, Hindy Lauer (2007), "Does Frederick Taylor's Ghost Still Haunt the Halls of Government? A Look at the Concept of Governmental Efficiency in Out Time", Public Administration Review, V.67 I.5 (September-October).

Stiglitz, Joseph E. (1999), Economics of the Public Sector, W. W. Norton & Company, New York.

Taylor, Frederick W. (1911), The Principles of Scientific Management, Project Gutenberg, <http://www.gutenberg.org/ebooks/6435>, Erişim Tarihi: 15.01.2012.

The White House (2012), Government Performance Results Act of 1993, <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m#h3>, Erişim Tarihi: 13.08.2012.

Türk Dil Kurumu (t.y.) Büyük Türkçe Sözlük, <http://tdkterim.gov.tr/bts/>, Erişim Tarihi: 01.01.2012.

Usta, Erhan (2011), "Mali Reform Süreci ve 5018 Sayılı Kanunun Genel Değerlendirmesi", Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı, 25-27 Mart 2011, Ege Üniversitesi.

Yılmaz, Anıl (2011), "Ülke ve Kurum Düzeyinde Strateji Yönetimi", Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu, 25-27 Mart 2011, Ege Üniversitesi.